

Het toenemende belang van de Europese Unie voor veiligheid en defensie

Terwijl Europa nog maar net uit het dal van de economische crisis krabbelt, breken strategische denkers in Brussel hun hoofd over de verslechterende veiligheidssituatie en de Europese onmacht om daar wat aan te doen. Het besef dringt langzaam door dat Europa vaker dan voorheen zonder de Amerikanen voor zijn eigen veiligheid zal moeten zorgen. Wat betekent dit voor de Europese Unie? Wat is eigenlijk de kracht van de EU? En hoe liggen de verhoudingen tussen de EU en de NAVO? De auteur bespreekt de kansen en de knelpunten die hierbij een rol spelen, en baseert zijn bevindingen op zijn rijke ervaringen in de internationale arena.

*Drs. A.G.D. van Osch – luitenant-generaal der artillerie b.d. **

De economische problemen in Europa worden terecht een crisis genoemd: de belangen zijn groot, de vraagstukken complex en er is tijdsdruk om te handelen. Afnemende welvaart tast rechtstreeks ons gevoel van welzijn aan; het is dus geen wonder dat de

economische crisis zoveel aandacht heeft gekregen.

Dimensies van welzijn

Maar behalve welvaart zijn er meer dimensies van welzijn. Een tweede is dat onze fundamentele rechten en democratische normen zijn gegarandeerd. Die staan verankerd in onze grondwet en diverse internationale verdragen, maar zijn daarmee nog geen vanzelfsprekendheid.

Een derde dimensie van welzijn is veiligheid. Dat begint met de veiligheid thuis en op straat. Maar ons welzijn wordt mede bepaald door de veiligheidssituatie buiten de grenzen van Europa. Zo is er de toenemende instabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, met de daaraan gerelateerde stromen van vluchtelingen,¹ effecten op onze economie,² toenemende dreiging van terrorisme,³ illegale immigratie,⁴ drugsmokkel, en verspreiding van lichte wapens⁵ en massavernietigingswapens.⁶

* De auteur was onder meer hoofd Landoperaties en directeur *Joint Operations Centre* van SFOR in BiH, operationele planner in US CENTCOM te Tampa (VS) en hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de NAVO en de EU in Brussel. Zijn laatste functie was directeur-generaal van de EU Militaire Staf. Dit artikel is geschreven op basis van de ervaringen in voornoemde functies.

- 1 Zoals de problemen rond het opnemen van vluchtelingen in Europa vanuit Syrië en Libië.
- 2 Bijvoorbeeld de stijging van de olieprijs bij het uitbreken van de crisis in Libië en de hinder voor zeetransport wegens piraterij voor de kust van Somalië.
- 3 Hierbij gaat het onder meer om de invloed van terroristische bewegingen tijdens de opstanden in Syrië, Libië en Mali, met inbegrip van het risico van export via strijders met onder meer een Nederlandse nationaliteit.
- 4 Zo bleek het tijdens de Libië-crisis zeer lastig om onderscheid te maken tussen vluchtelingen uit Libië en illegale immigranten uit de Sahel.
- 5 Zo hebben wapens uit Libië een belangrijke rol gespeeld bij de opstand in Mali en verdienen diverse illegale groeperingen geld met drugs- en wapensmokkel via routes door de Sahel via o.a. Libië naar Europa.
- 6 Denk bijvoorbeeld aan de zorgen rond de chemische wapens in Syrië.

Er kunnen nieuwe spanningen ontstaan als gevolg van schaarste aan essentiële grondstoffen en de gevolgen van klimaatverandering. En er zijn nieuwe veiligheidsvraagstukken rond cyber en ruimtevaart. Ook blijkt dat in sommige ons omringende landen de weg naar democratie en zelfbeschikking moeizaam kan verlopen.⁷

Ongestructureerde bezuinigingen

Rusland en China hebben in de afgelopen tien jaar een forse stijging van hun defensiebudget gezien,⁸ terwijl in dezelfde periode in de meeste EU en Europese NAVO-lidstaten is bezuinigd op defensiebudgetten. Dat gebeurt bovendien tamelijk ongestructureerd, ondanks dat de EU, en vooral de NAVO, proberen om defensieplannen internationaal af te stemmen.

Veel lidstaten bezuinigen namelijk hoofdzakelijk gebaseerd op nationale prioriteiten, en klagen vervolgens over onvoldoende coördinatie.⁹ Omdat er minder wordt geïnvesteerd in onderzoek en aanschaf van defensiematerieel, begint schaars hoogwaardig personeel de krimpende defensiemarkt te verlaten, hetgeen EU-lidstaten meer afhankelijk maakt van externe markten.¹⁰

Tegelijkertijd heeft de VS zijn eigen problemen: een gigantische staatsschuld, een sterk gekrompen defensiebudget en de noodzaak om de prioriteit voor externe veiligheid te verleggen van Europa naar de Stille Oceaan.¹¹

We kunnen overigens niet zeggen dat de Amerikanen niet duidelijk zijn geweest.¹² Veel minder dan voorheen zullen zij Europa te hulp schieten, zeker wanneer er hoofdzakelijk Europese belangen op het spel staan.

Nu reeds zijn de NAVO en de EU niet helemaal in staat hun volledige veiligheidsambitie in te vullen en de trend is negatief.¹³ De urgentie wordt in landen als Nederland wellicht minder gevoeld, maar landen die grenzen aan de groeiende instabiliteit zijn reeds behoorlijk nerveus. De belangen zijn groot, de problemen complex en omdat maatregelen tijd vergen groeit de tijdsdruk. Niet voor niets heeft president Herman van Rompuy besloten om

in december 2013 voor het eerst sinds vijf jaar een vergadering van de Europese staatshoofden en regeringsleiders te wijden aan defensie.¹⁴

Opzet artikel

Gegeven de voornoemde verontrustende ontwikkelingen richt dit artikel zich op de vraag wat de rol van de EU kan zijn vanuit een militaire optiek. Daartoe behandel ik de internationale context, de kracht van de EU, zijnde de *Comprehensive Approach* voor crisisbeheersing, de complexiteit hiervan, de ontwikkeling van militaire capaciteiten en de relatie van de EU met de NAVO.

Ik maak daarbij gebruik van voorbeelden uit mijn ervaring in diverse internationale functies, waaronder mijn laatste als directeur-generaal van de EU Militaire Staf. In die functie diende ik het EU Militair Comité, zoals mijn collega DG IMS dat deed voor het Militair Comité van de NAVO. Maar anders dan bij de NAVO was mijn directe chef de Hoge Vertegenwoordiger en vicepresident van de Europese Commissie, die verantwoordelijk is voor de coördinatie van alle externe acties van de EU.

Alleen internationale oplossingen

Alle lidstaten kunnen geraakt worden door de effecten van internationale instabiliteit. Geen enkele lidstaat is in staat zich zelfstandig te beschermen. Er is dus geen andere optie

7 Bijvoorbeeld de inval van Rusland in Georgië, de politieke druk van Rusland op Oekraïne, en de moeizame democratiseringsprocessen in Egypte en Libië.

8 In de periode 2002-2012 is het defensiebudget van Rusland meer dan verdubbeld en dat van China verdrievoudigd. *SIPRI Military Expenditure Database 1988-2012*.

9 Op basis van uitspraken van diverse ministers van Defensie tijdens ministeriële vergaderingen over militaire capaciteiten in de periode 2007-2013. Zie ook Mölling, C. 'Europe without Defence', *SWP Comments*, 2011, 38, 3.

10 Volgens vertegenwoordigers van de industrie tijdens o.a. Berlin Security Conference 2012 en EDA Conference 2013.

11 Panetta (5-10-2011). *Remarks by Secretary Panetta at Carnegie Europe, Brussels*.

12 Gates (10-6-2011). *Remarks by US Secretary of Defence Gates, SDA conference, Brussels*.

13 Als resultaat van het *NATO Defence Planning Process* en het *EU Capability Development Mechanism* worden onder meer prioriteitslijsten met tekortkomingen in militaire capaciteiten ontwikkeld. In de afgelopen zes jaar is daar onder meer vanwege bezuinigingen nauwelijks verbetering in opgetreden, terwijl er wel nieuwe bedreigingen zijn bijgekomen, zoals in het cyber- domein.

14 Van Rompuy (14-12-2012). *Remarks Pres van Rompuy following the European Council, EUCO 237/12, Brussels*.

dan deze problematiek in internationaal verband aan te pakken. Dat betekent onder meer dat het beste op internationaal niveau kan worden bepaald wat er nodig is om de bedreigingen van onze gezamenlijke belangen tegen te gaan.

Binnen de NAVO gebeurt dit middels het NATO *Defence Planning Process*, met als hoogste ambities de gemeenschappelijke verdediging van het bondgenootschap of regionale grote operaties hoog in het geweldsspectrum. Binnen de EU gebeurt dit binnen het *Capability Development Mechanism*, met als hoogste ambities een regionale *peace-keeping of peace-making operatie*.

Nederland behoort tegenwoordig helaas bij de slechtere jongetjes van de klas

Goede afstemming

Er wordt vaak gesproken over duplicatie tussen de twee organisaties, maar in werkelijkheid wordt er goed afgestemd wie wat doet. (In de paragraaf 'Relatie tussen de EU en de NAVO' licht ik dit nader toe.) Indien de organisaties hun hoogste ambitie kunnen uitvoeren, hebben zij ook de middelen voor kleinere opties lager in het geweldsspectrum. Tevens moeten de lidstaten dan in staat zijn een redelijker bijdrage te leveren aan de VN, die immers ook een belangrijke rol speelt bij het bestrijden van internationale instabiliteit.¹⁵

Een gemeenschappelijke aanpak blijft echter lastig door verschillen van inzicht over prioriteiten. In lidstaten die dicht bij een

gepercipieerde dreiging liggen is relatief veel steun voor defensie en een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid. Dit vertaalt zich in verhoudingsgewijs hogere defensiebudgetten dan in landen die verder van de instabiliteit verwijderd zijn, zoals de Benelux.¹⁶

Gebrek aan solidariteit

Maar indien inderdaad elk land geraakt kan worden door externe crises en geen enkel land zelfstandig een crisis kan oplossen, is het op basis van solidariteit rechtvaardig als elk land naar draagkracht zijn evenredige aandeel in de lasten neemt. Zodra één of een aantal lidstaten zich daarvan onttrekt, zullen andere zich daaraan spiegelen, met als gevolg een inzakkende gemeenschappelijke veiligheidsinspanning. In die situatie zitten we nu.

Nederland hoort tegenwoordig helaas bij de slechtere jongetjes van de klas; niet voor wat betreft de inzet van militaire middelen die Defensie nog heeft, en ook niet gezien de prioriteiten binnen het gegeven defensiebudget, maar wel in financieel opzicht, als afspiegeling van ons bruto nationaal product en daarmee de totale defensie-inspanning.

Alleen 'comprehensive' oplossingen

Militairen zullen als eerste erkennen dat zij conflicten niet alleen kunnen oplossen. Daarom heeft onder meer Nederland op nationaal niveau de succesvolle 3D-benadering¹⁷ ontwikkeld. Maar op internationaal niveau blijkt dit veel lastiger. Toen ik direct na 9/11 operationele planner was in *US Central Command*, werd ik onder meer leider van het planningsteam voor de *interagency approach*, zoals dat destijds werd genoemd. Het omvatte de coördinatie met alle andere Amerikaanse en internationale regeringsinstanties en niet-gouvernementele organisaties.

Dankzij de enthousiaste medewerking van alle aanwezige militaire delegaties en hun politieke adviseurs werd een ambitieus plan ontwikkeld, toegejuicht en vervolgens nooit uitgevoerd. Hetzelfde zag ik in de NAVO, waar na ongeveer vier jaar discussie consensus werd gevonden

15 Momenteel leveren de EU-lidstaten minder dan 5 procent van alle troepen voor de VN; UN Report (30 september 2013), *Ranking of military and police contributions to UN missions*.

16 'Baltic States, Poland, Bulgaria, Greece, Italy move between 1.4-2.5% of GDP. Benelux countries move between 0.6-1.3% of GDP'. *SYPR Yearbook 2013*.

17 3D-benadering: *Defence, Diplomacy and Development*.



FOTO EU, R. GANGALE

De Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheid Catherine Ashton tijdens een bezoek op het Franse marineschip *La Fayette*, in de haven van Mombasa

over een *Comprehensive Strategic Plan* voor Afghanistan. Dit was een soort matrix met de militaire taken voor de NAVO en civiele taken voor nader te benoemen instanties. Ook dit plan is nauwelijks van de grond gekomen.

Probleem: coördinatie

Het steeds terugkerende probleem is dat de meeste civiele instanties niet gecoördineerd willen worden door militairen, en omgekeerd. Daar komt bij dat als er nationale coördinatie is, zoals in Nederland, deze in de diverse landen verschillend is georganiseerd, waardoor internationale afstemming lastig blijft. Ondanks dat er binnen de NAVO waardevolle pogingen zijn ondernomen om de *comprehensive approach* leven in te blazen, hebben deze nooit tot een bevredigend resultaat geleid.

Het is een onomstreden stelling dat als de NAVO-bondgenoten en -partners er beter in

waren geslaagd om op NAVO-niveau tot betere afstemming van militaire en civiele instrumenten te komen, het positieve effect van alle acties samen veel groter had kunnen zijn.

De kracht van de EU

De kracht van de EU is weliswaar niet haar militaire vermogen, maar wel dat ze alle relevante instrumenten voor crisisbeheersing onder één dak heeft. In tegenstelling tot de NAVO heeft de EU niet alleen ministeriële raden met ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken, maar ook vergaderingen van ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, Landbouw, Financiën, Economie, Interne Veiligheid, Maritieme Veiligheid, Transport, enzovoort.

En de coördinerende stafcapaciteit voor al die onderwerpen zit in Brussel, zij het binnen verschillende wettelijke kaders. Eén van de

belangrijkste besluiten in het Verdrag van Lissabon was dat de Hoge Vertegenwoordiger tevens vicepresident zou zijn van de Europese Commissie (HRVP) en hoofd van de *European External Action Service*.¹⁸ De eerste persoon die deze functie vervult, is barones Cathy Ashton. Zij heeft het mandaat om alle Europese externe acties te coördineren. Inmiddels zijn de eerste voorbeelden voorhanden dat dit leidt tot meer succes dan toen deze brede coördinatie nog niet bestond.

De Europese operatie Atalanta is een succes omdat militaire acties werden afgestemd met civiele

Een goed voorbeeld van de EU Comprehensive Approach voor crisisbeheersing vormt de Hoorn van Afrika. Deze kwam op de veiligheidsagenda vanwege het probleem van piraterij. Al vrij snel werd op het niveau van secretaris-generaal en voorzitter Militair Comité afgesproken dat de EU dit probleem zou aanpakken. De belangrijkste reden was dat het niet alleen zou gaan om het bevechten van piraten op zee. De oorzaak van het probleem lag immers op land, en vereiste veel meer instrumenten dan alleen het militaire.

De Amerikanen vonden deze gedachte prima, mede gezien hun eerdere ervaringen in Somalië. Bovendien waren ze destijds nog druk genoeg met Afghanistan en Irak. Voor de EU zou dit de eerste maritieme operatie worden en het heeft daarom een paar maanden geduurd voordat deze van wal ging. En hoewel de NAVO kortstondig de leemte vulde met bestaande middelen en ook later weer actief piraterij is gaan bestrijden met de bestaande *Standing NATO Maritime Groups*, is de Europese operatie *Atalanta* uitgegroeid tot een succesvolle operatie.

Succesfactoren operatie 'Atalanta'

Dit komt niet alleen door de maritieme operatie zelf. De hoofdreden is dat de militaire acties konden worden afgestemd met civiele acties. Ik noem twee concrete voorbeelden van civiel-militaire samenwerking die leidden tot aantoonbaar beter militair resultaat. Het eerste is dat *Atalanta* al snel de bevoegdheid kon krijgen om piraten te arresteren. Dit is belangrijk omdat deelnemende landen liever geen gevangenen piraten mee naar huis willen nemen voor berechting.



FOTO AVDD, R. VAN EERDEN

In het kader van de Europese missie *Atalanta* arresteren eenheden van Hr. Ms. *De Ruyter* vermoedelijke piraten voor de kust van Somalië, februari 2013

¹⁸ *Lisbon Treaty Art. 9^F and related Council Decisions on the implementation of the Lisbon Treaty.*

Dankzij het feit dat de EU ook ontwikkelingshulp geeft in de regio, die onder meer gericht kan zijn op verbetering van het justitieel apparaat, waaronder het gevangeniswezen, was het mogelijk om meer welwillendheid bij lokale autoriteiten te creëren en ook om het gevangeniswezen te laten voldoen aan de minimale Europese voorwaarden. Hierdoor werd het mogelijk voor de EU om met landen in de regio verdragen af te sluiten over de overdracht van piraten voor gerechtelijke vervolging.

Een tweede concreet voorbeeld is het mandaat om ook aanvallen tegen logistieke installaties van piraten op land uit te voeren. Militair gezien was dit een zeer aantrekkelijke optie. Toch waren er ook diverse bezwaren. Zo kon er een risico ontstaan voor EU-hulpverleners in Somalië, en een aanval op land tegen piraten zou door de plaatselijke bevolking kunnen worden beschouwd als een aanval tegen Somalië.

Het belang van afstemming

Maar het risico voor hulpverleners kon worden verminderd dankzij de afstemming met de directeuren-generaal voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire steun, die immers in de EU rond dezelfde tafel zitten. Het risico van een verkeerde perceptie van de Somalische bevolking kon worden verminderd dankzij de samenwerking met de diplomatieke diensten van de EU. Deze konden de operationele commandant faciliteren in de afstemming met lokale clanhoofden.

De diplomatieke diensten hebben zelf ook een belangrijke rol gespeeld in het afstemmen met autoriteiten in de regio en het orkestreren van persberichten in de lokale media. Zo kon een relatief klein tactisch succes, zijnde de vernietiging van slechts een klein aantal piratenscheepjes en buitenboordmotoren, uitgroeien tot een strategisch succes, omdat na de aanval op het strand deze door de regering in Mogadishu en diverse hoofdsteden in de regio via de pers werd gesteund. Dit was mogelijk, doordat ook de baas van de regionale EU-diplomatieke diensten betrokken was bij de planning.

Mijn ervaring is dat de afstemming met al dit soort spelers de militaire besluitvorming niet vertraagt, maar juist versnelt en verbetert. Dankzij hun inbreng lopen militaire planners minder risico om consequenties over het hoofd te zien. Hun betrokkenheid hielp de politieke besluitvorming te versnellen omdat zij, na weging van voor- en nadelen, een aanval op het strand publiekelijk steunden.

Piraterij (met een link naar de terreurgroep Al-Shabaab en georganiseerde misdaad) is immers de oorzaak van veel humanitair leed en ontwikkelingsproblemen. Het volgende citaat is afkomstig van mijn collega voor ontwikkelings-samenwerking: *'No development without security.'* Overigens voegde hij er meestal aan toe: *'...and no security without development.'* En dat laatste is uiteraard ook waar.

Totstandkoming 'Comprehensive Approach'

Hoe komt de EU Comprehensive Approach tot stand? Ik probeer daarbij de werkelijkheid te vereenvoudigen zonder haar geweld aan te doen. De ontwikkeling van plannen op het politiek-strategische niveau en de uitvoering daarvan gebeuren nu eenmaal in werkelijkheid nooit zo volgtijdelijk als dat ze procesmatig kunnen worden beschreven. Ik blijf bij het voorbeeld van de Hoorn van Afrika.

Zo kan een relatief klein tactisch succes uitgroeien tot een strategisch succes

Op het niveau van Brussel kan de HRVP (of haar secretaris-generaal) voor een crisis de zogenoemde *Crisis Management Board* bijeen roepen. Daarin zitten op ambtelijk niveau alle bazen van de relevante instrumenten voor crisisbeheersing. De voorzitter van het Militair Comité en de directeur-generaal van de EU Militaire Staf vertegenwoordigen het militaire instrument. Verder zitten daar de vertegenwoordigers van de politiek-strategische planning,¹⁹

¹⁹ CMPD: Crisis Management Planning Department.

de collega die verantwoordelijk is voor civiele missies voor *law & order*,²⁰ de diplomatieke dienst, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, mensen die verstand hebben van diplomatieke sancties, economische sancties, deskundigen die financiële stromen kunnen volgen en bankrekeningen blokkeren, enzovoort.

Tevens zit de *Management Director for Crisis Response* rond de tafel die de stafverantwoordelijkheid heeft om de acties van al deze spelers te coördineren. Als er nog geen algemene strategie met EU-doelstellingen voor de betreffende regio bestaat, kan in deze vergadering worden besloten deze alsnog op te stellen. Zo is er voor de Hoorn van Afrika een strategie ontwikkeld met alle belangen en politieke doelstellingen van de EU. Daaronder bestaat er een *Action Plan*, specifiek voor de bestrijding van piraterij.

Het heeft geen zin om piraterij te bestrijden zonder alternatieve mogelijkheden voor levensonderhoud te creëren

Synchronisatie militaire en politieke acties

Een dergelijk Action Plan lijkt bijzonder veel op wat militairen een *Campaign Plan* zouden noemen. De militaire en civiele acties worden in dit Action Plan gestructureerd met elkaar in verband gebracht en in tijd en locatie gesynchroniseerd, teneinde zo optimaal mogelijk de politieke einddoelstelling te kunnen halen. Zo is bijvoorbeeld de einddoelstelling dat de regio zelf in staat moet zijn om piraterij zelfstandig te bestrijden. Daaronder hangen subdoelstellingen. De eerste is het actief bestrijden van piraterij zolang de einddoelstelling nog niet is behaald. Daaronder valt het maritiem bestrijden van piraterij op zee, maar ook diplomatieke acties op land

teneinde steun te krijgen van lokale autoriteiten en samenwerking met lokale veiligheidsdiensten.

De tweede doelstelling is het opbouwen van antipiraterij capaciteit van landen in de regio. Deels kan dat bestaan uit een maritieme opleiding van bijvoorbeeld kustwacht, maar het behelst ook het opbouwen van douane en een justitieel apparaat. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan in de EU civiele missie *EUCAP Nestor*.

Maar het heeft geen zin om dit soort capaciteiten te creëren als er geen ‘*good governance*’ bestaat. Daarom werkt EU-ontwikkelings-samenwerking aan de ondersteuning van de regering in Mogadishu. En dat zal alleen lukken als er voor die regering en de bevolking in Mogadishu veiligheid bestaat. Daarom geeft de militaire EU-Trainingsmissie opleiding en training aan Somalische rekruten, die vervolgens onder Somalische verantwoordelijkheid (en mentorschap van de Afrikaanse Unie) worden ingezet om veiligheid te creëren, hetgeen ze tot nu toe met zeer veel succes hebben gedaan.

Het heeft echter geen zin om piraterij te bestrijden als er niet tegelijkertijd alternatieve mogelijkheden van levensonderhoud worden gecreëerd. Daarom wordt onder een derde doelstelling economische hulp gegeven door EU-ontwikkelings-samenwerking. Ook dit kan alleen in een veilige omgeving, en daartoe zal *EUCAP Nestor* ook politiefunctionarissen opleiden.

Elke subdoelstelling kent dus veel acties die in tijd en plaats op elkaar moeten worden afgestemd. En in de EU gebeurt dat dus ook, overigens in samenwerking met zeer veel andere internationale spelers. In lijn met de Algemene Strategie en het Action Plan maakt uiteraard elk instrument zijn eigen operationele plannen en vindt er veel horizontale coördinatie plaats. Niet alleen in Brussel maar ook in de conflictregio vindt een soortgelijke afstemming plaats door zorg van een door de HRVP aangestelde *EU Senior Representative* (EUSR), die de bevoegdheid heeft om in

20 CPCC: *Civilian Planning and Conduct Capability*.



FOTO EU

De militaire EU-Trainingsmissie leidt Somalische rekruten op, die vervolgens onder Somalische verantwoordelijkheid worden ingezet om veiligheid te creëren

zijn regio alle lokale EU-spelers rond de tafel te roepen om af te stemmen.

Zo op het oog lijkt in de EU dus een comprehensive approach voor crisisbeheersing te ontstaan, zoals Nederland die al lang heeft voorgestaan. Ik ben over die ontwikkeling in de EU zeer positief, maar dit artikel zou onevenwichtig zijn als niet ook de problemen worden benoemd.

Complexiteit van de EU 'Comprehensive Approach'

Het zal duidelijk zijn dat met zoveel verschillende actoren de planning, besluitvorming en uitvoering niet eenvoudig verlopen.

De Comprehensive Approach vereist samenwerking tussen mensen met een uiteenlopende nationaliteit, ervaring, arbeidsethos, idealen en jargon. Er ontstaan daarom gemakkelijk misverstanden en irritaties. Niet alleen tussen burgers en militairen, maar ook tussen burgers van verschillende instrumenten. Dit wordt

nog eens versterkt door de complexiteit van de verschillende wettelijke en politieke kaders waarbinnen de instrumenten moeten werken en waardoor ook de besluitvorming verschillend moet verlopen.

Besluitvorming & verantwoording

Zo bestaat er voor militaire operaties in de EU geen budget. De EU is volledig afhankelijk van de lidstaten die over elke militaire operatie met consensus moeten besluiten. De collega's van de Commissie, zoals Ontwikkelings-samenwerking en Humanitaire Hulp, hebben een budget waarbinnen zij relatief snel kunnen handelen. Over hun handelswijze leggen ze vervolgens verantwoording af aan het Europese Parlement.

De HRVP, die alle externe acties van de EU moet coördineren, heeft dus te maken met alle verschillende kaders en legt verantwoording af aan de 28 ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking, de 28 staatshoofden of regeringsleiders onder

president Van Rompuy, de Europese Commissie onder president Barroso, en het Europese Parlement met zijn diversiteit aan subcommissies.

Daarnaast heeft zij te maken met de spanning tussen haar en de collega's binnen de Commissie zoals in elke hoofdstad bestaat tussen de minister van Buitenlandse Zaken en andere ministers. Zij wordt weliswaar geacht alle externe acties te coördineren, maar haar collega's hebben uiteraard ook een eigen mening over hun portefeuille. En dit alles terwijl de HRVP ook de wereld moet rondreizen om de EU te vertegenwoordigen.

Geen permanente operationele stafcapaciteit

Ook in militair opzicht is niet alles ideaal. Zo bestaat er binnen de EU nog geen permanente operationele stafcapaciteit. Deze moet voor elke missie eerst geactiveerd en ingewerkt worden. Dit vertraagt de militaire besluitvorming en bemoeilijkt de afstemming met alle civiele instrumenten die wel een operationele stafcapaciteit hebben.

Gebrek aan operationele stafcapaciteit binnen de EU vertraagt militaire besluitvorming

Daarom wordt meestal in de eerste fase door de EU Militaire Staf met enige improvisatie aan operationele planning gedaan totdat er een EU-hoofdkwartier is geactiveerd. Dit blijft echter behelpen. Om het militaire instrument goed geïntegreerd te krijgen is het van groot belang dat de EU op zo kort mogelijke termijn kan beschikken over permanente operationele stafcapaciteit. Zolang een permanent hoofdkwartier politiek niet haalbaar is, zou een permanente bezetting van het Operatiecentrum in de EU Militaire Staf (zonder regionale beperking van het mandaat) een stap in de goede richting kunnen zijn.

Met zoveel spelers en problemen is het onmogelijk iedereen tegelijk naar tevredenheid te bedienen en er is dus doorlopend kritiek op het functioneren van de EU. Maar eigenlijk is het verbluffend dat, na een vliegende start in januari 2011, de coördinatie door de HRVP en haar *European External Action Service* begint te werken. En na de grotendeels positieve lessen in de Hoorn van Afrika begint eenzelfde aanpak ook vorm te krijgen in andere regio's, zoals in de Sahel en de West-Balkan.

Ontwikkeling van militaire capaciteiten

De term *Comprehensive Approach* gebruikt men vooral in het kader van operaties. Maar ook de potentiële kracht van de EU op het gebied van capaciteitsontwikkeling moet dankzij de samenwerking tussen diverse spelers binnen de EU niet worden onderschat. Zo is er nauwe samenwerking tussen enerzijds het EU Militair Comité en de EU Militaire Staf (onder meer verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de gemeenschappelijke operationele behoeften) en anderzijds het *European Defence Agency* (EDA).

Het EDA heeft het mandaat om de lidstaten te faciliteren bij internationale materieel-samenwerking, onderzoek, en het versterken van de Defensie industriële basis. Bovendien bestaat er nauwe samenwerking met de directeur-generaal *Enterprise and Industry* van de Commissie, die verantwoordelijk is voor het stimuleren van een gezonde groei van de Europese industrie. Deze beschikt over aanzienlijke budgetten voor innovatie, onderzoek en ontwikkeling.

Kansen en knelpunten

Ook voor Nederland liggen hier enorme kansen, zowel voor Defensie als de toeleverende industrie. Daarbij gaat het niet over puur militair materieel zoals wapens, gevechtsvliegtuigen en fregatten. Wettelijke kaders sluiten uit dat daarvoor EU-subsidie kan worden gegeven. Maar er zijn veel technologieën met zowel civiele als militaire relevantie waar wel mogelijkheden bestaan, zoals radartechnologie,

lucht- en ruimtevaart, kleding voor zware klimatologische omstandigheden, corrosiebestrijding, batterijtechnologie, enzovoort.

Een knelpunt is dat landen vaak onder het mom van 'soevereiniteit' argumenten aanvoeren waarom internationale materieelsamenwerking niet goed mogelijk is. Het zou de afhankelijkheid van andere landen te groot maken. Maar bestaat er nog wel nationale soevereiniteit als geen van de landen zelfstandig de bedreigingen kan tegengaan?

Soevereiniteit betekent niet alleen de vrijheid om te beslissen, maar ook de capaciteit om aan die beslissing inhoud te geven. Als je dat niet alleen kan, dan moet je dat dus doen met anderen. Daarmee verlies je geen soevereiniteit, maar geef je er meer inhoud aan. Nederland wordt hierbij vaak als goed voorbeeld genoemd.

Positie van Nederland

Enerzijds lukt het om een zo breed mogelijk scala aan militaire opties open te houden. Dat is belangrijk omdat het nooit is te voorspellen wat er precies gevraagd zal worden in een volgende crisis. Maar tegelijk is Nederland voorloper bij internationale samenwerking rond capaciteiten die alleen gezamenlijk in stand kunnen worden gehouden. Projecten die internationaal vaak als voorbeeld worden genoemd zijn de BENELUX Maritieme Samenwerking, het Duits-Nederlandse hoofdkwartier en het *European Air Transport Command*.

Relatie tussen de EU en de NAVO

De relatie tussen de EU en de NAVO is politiek goed, formeel slecht en informeel uitstekend. Politiek is er een goede relatie, omdat aan beide zijde de hoogste politieke leiders er het beste van proberen te maken. Publiekelijk wordt altijd het belang van goede samenwerking benadrukt. Het formele probleem blijkt politiek onoplosbaar en blijft daarom onbesproken, althans publiekelijk. Dit probleem is dat binnen NAVO Turkije militaire samenwerking met de EU blokkeert zolang de EU Cyprus daarvan niet uitsluit. Het kan zich daarbij

beroepen op formele afspraken. Cyprus heeft immers geen veiligheidsverdrag met de NAVO.

Dat zal zo blijven zolang het conflict tussen Cyprus en Turkije niet is opgelost. Omdat Cyprus volwaardig lid is van de EU, is het politiek onwenselijk en wettelijk onmogelijk om het uit te sluiten. Zolang deze patstelling blijft bestaan, is formele uitwisseling van geclassificeerde informatie moeizaam.

De relatie tussen de EU en de NAVO is politiek goed, formeel slecht en informeel uitstekend

Maar van alle zijden ziet men in dat de EU en de NAVO moeten samenwerken. Daarom heeft men afgesproken dat er informele samenwerking mag zijn tussen de staven aan beide zijden. Dit biedt ruimte voor coördinatie en het voorkomen van duplicatie. Toch is daarmee het probleem niet opgelost. Het leidt in beide organisaties regelmatig tot inefficiëntie, vertraging en extra risico's.

Vanuit het perspectief van de EU moet worden benadrukt dat de NAVO essentieel blijft voor onze ultieme veiligheid en defensie. De link met de VS blijft van groot belang. Zonder de NAVO zou de EU geen militaire operaties kunnen uitvoeren, omdat de internationale militaire interoperabiliteit immers grotendeels wordt geregeld via de NAVO.

Dit sluit echter niet uit dat het ook belangrijk is dat de EU een militaire dimensie heeft. Dankzij de EU Comprehensive Approach liggen daar immers enorm goede kansen om te doen aan conflictpreventie, crisisbeheersing en stabilisatie. Bovendien zouden de Amerikanen graag zien dat de EU zelf in staat is regionale conflicten op te lossen en een eerlijker deel van de lasten te dragen.

Doelstellingen van de EU en de NAVO

Om de steeds terugkerende discussie over duplicatie te vermijden zou mijn advies zijn dat beide organisaties zich strikter moeten houden aan hun fundamentele doelstellingen. Daar zit immers ook hun kracht. De fundamentele doelstelling van de NAVO is *'to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means'*.²¹

De EU en de NAVO zouden zich strikter moeten houden aan hun fundamentele doelstellingen, want daar zit hun kracht

De kracht van de NAVO zit daarom in haar militaire capaciteit voor algemene verdediging en regionale conflicten hoog in het geweldsspectrum. Ook haar politieke kracht is daarop gebaseerd.

De fundamentele doelstelling van de EU is het bevorderen van vrede, haar waarden [zoals grondrechten, democratie, rechtsorde] en het welzijn van haar burgers.²² De doelstelling voor 'externe actie' is gericht op *het in de wereld bevorderen van democratie, mensenrechten en grondrechten, respect voor menselijke waarden, gelijkheid, solidariteit en de principes in het Handvest van de Verenigde Naties en internationaal recht*.²³

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid borduurt daarop voort. Het spreekt over civiele én militaire middelen die de Unie mag gebruiken op missies buiten de EU voor

'peace-keeping, conflict prevention and strengthening of international security'.²⁴ De kracht van de EU is daarom de Comprehensive Approach (inclusief het militaire instrument, maar in het lagere deel van het geweldsspectrum).

In het verdrag van Lissabon staan uitdrukkelijk taken genoemd zoals ontwapeningsoperaties, humanitaire steun, evacuatie, militair advies en assistentie, conflictpreventie, peace-keeping, peace-making, stabilisatie en steun aan derde landen bij de bestrijding van terrorisme.²⁵

Weliswaar sluit het NAVO-verdrag peace-keeping en stabilisatie niet uit, maar de nadruk ligt op militaire gemeenschappelijke verdediging. Ook sluit het EU-verdrag gemeenschappelijke verdediging niet uit (mits lidstaten hierover met consensus besluiten), maar de nadruk ligt op conflictpreventie, internationale veiligheid en peace-keeping met militaire en civiele middelen.

Zolang beide organisaties zich hoofdzakelijk blijven richten op hun fundamentele doelstellingen en niet proberen te groeien richting de kracht van de andere organisatie, bestaat er complementariteit zonder duplicatie.

Het enige grijze gebied zit in de beschrijving van de taak peace-making. Die staat specifiek genoemd in het EU-verdrag, maar zit hoog in het geweldsspectrum, vergelijkbaar met een *regional major joint operation* die in het NAVO-takenpakket zit. Maar dit zou geen probleem moeten zijn, omdat EU-lidstaten binnen de NAVO hun evenredige deel moeten kunnen inbrengen en dan is een ambitie om zonder de VS een regionale peace-making operatie uit te kunnen voeren niet direct een duplicatie te noemen.

Het is van belang om te benadrukken dat alle landen slechts één *set of forces* hebben, die ze kunnen inzetten voor de NAVO of de EU (of uiteraard voor nationale taken, de VN of *Coalitions of the Willing*). Als de EU dus lidstaten faciliteert in de ontwikkeling van militaire capaciteiten, dan versterkt dit direct ook de NAVO.

21 *NATO Handbook* (2006). Brussel, 4

22 *Treaty of Lisbon*, nr. 4, Art. 2.

23 *Treaty of Lisbon*, nr. 24, Art. 10 A.

24 *Treaty of Lisbon*, nr. 49 A.

25 *Treaty of Lisbon*, nr. 50, Art. 28 B.



FOTO: EIAS

Voorzitter EU Militair Comité, generaal Patrick de Rousiers (links) en Directeur-Generaal EU Militaire Staf, luitenant-generaal Ton van Osch

Conclusie

De internationale veiligheidssituatie is zorgwekkend en Europa is daar onvoldoende op voorbereid. Omdat alle lidstaten daarvan de nadelen zullen ondervinden en geen van de lidstaten in staat is om de problemen zelf op te lossen, is internationale samenwerking essentieel. Die samenwerking werkt alleen indien alle lidstaten naar draagkracht hun evenredige aandeel in de lasten nemen.

De NAVO blijft essentieel voor Europa's ultieme veiligheid. Maar crisismanagement vereist synchronisatie van militaire en civiele acties, en daar ligt met name de kracht van de EU. Ook het vaststellen van de behoefte aan

militaire capaciteiten kan alleen op internationaal niveau plaatsvinden. Daarbij spelen zowel de NAVO als de EU een belangrijke rol. Zolang beide organisaties zich richten op hun eigen fundamentele doelstellingen, hoeft er geen duplicatie op te treden.

Ontwikkeling van militaire capaciteiten binnen de EU biedt aantrekkelijke kansen voor Defensie en toeleverende industrie dankzij civiel-militaire samenwerking binnen de EU. De ontwikkelde militaire capaciteiten blijven eigendom van de lidstaten, die deze zowel voor de EU als de NAVO kunnen inzetten. Aldus wordt ook de NAVO versterkt. ■